

EUROPOS SĄJUNGOS TEISINIO KVALIFIKAVIMO PROBLEMOS

Egidijus Jarašiūnas¹

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas
L-2925 Liuksemburgas
Telefonas (+352) 4303 3810

Elektroninis paštas egidijus.jarasunas@curia.europa.eu

Pateikta 2011 m. rugsėjo 25 d., parengta spausdinti 2011 m. lapkričio 15 d.

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjamos Europos Sąjungos teisinio kvalifikavimo problemos. Jau kadaise pastebėta, kad ES išaugo įprastinės tarptautinės organizacijos „rūbą“, kad ji įgijo kai kurių valstybiniam dariniui būdingų bruožų. Neatsitiktinai vieni autoriai akcentuoja, kad ES – specifinė ar netradicinė tarptautinė organizacija, kiti – darinys, labai panašus į valstybę (dalinė federacija, postmoderni valstybė), tretieji, nesitenkindami tradicinė tarptautinės organizacijos-valstybės skirtimi, bando formuoti trečią kategoriją, įvardydamiesi ES kaip sui generis organizaciją ar supranacionalinę organizaciją. Ginčai dėl ES integracinio modelio esmės tęsiasi ir įsigaliojus Lisabonos sutarčiai. Nepajėgiant teisinės tikrovės reiškinio „išsprauti“ į įprastą tipologinę schemą, reikia galvoti apie naujos kategorijos, leidžiančios išskirti naują reiškinį, įtvirtinimą. Formuojant tokią kategoriją susiduriama su keliomis kliūtimis: toks reiškinys kol kas vienintelis, jis nuolat kinta, be to, hibridinė susivienijimo prigimtis, net ir formuojant sintetinę kategoriją, skatina ES vertinti arba pagal tarptautinės teisės, arba pagal nacionalinius konstitucinius kriterijus. Beveik šeši ES raidos dešimtmečiai leidžia teigti, kad ES yra visų pirma Europos šalių integracijos bendrija, įrodžiusi savo gyvybingumą. Integracijos idėja – visų ES būdingų elementų jungtis, todėl šiam susivienijimui būdingai įvairiakilmių elementų sintezei apibūdinti regioninės integracijos

1 Straipsnyje išdėstytas tik autoriaus asmeninis požiūris.

organizacijos koncepcija tikrų labiausiai. Nei supranacionalumas, sui generiškumas ar federaciniai aspektai nėra tokios sintetinančios jungties pagrindas, tai – tik šios jungties išvestinės. Ir į ES teisę turime pirmiausia žvelgti kaip į integracijos teisę, tai esminė šios teisinės tvarkos charakteristika. Integracinės organizacijos esmė ir specifika ypač atsiskleidžia per jos sąveiką su ją sudarančiomis valstybėmis. Tokios sąveikos atskleidimas – vienas iš ES teisinio kvalifikavimo uždavinių.

Reikšminiai žodžiai: Europos Sąjunga, tarptautinė organizacija, valstybiniai dariniai, regioninės integracijos organizacija, integracijos teisė.

Įvadas

Nuo pat Europos Anglies ir Plieno Bendrijos (EAPB) atsiradimo imta diskutuoti dėl šio Europos integracijos modelio teisinės prigimties ir esmės. Europos Sąjungos² (toliau – ir ES) tapatybės įvardijimo paieškos³ tęsiasi iki šiol. Sulig kiekvieno Europos integracijos raidos etapo pradžia šie ginčai atsinaujina. Lisabonos sutartis, kuria esmingai modifikuota pirminė ES teisė, šiuo požiūriu ne išimtis. Vėl bandoma aiškintis, kas yra ES, ar pakito ES bruožai, kur kreipia pirminės teisės modifikacijos.

Ar būtina išsiaiškinti, kokiai kategorijai priskirtinas šis Europos šalių susivienijimas? Juk ES, tokia, kokia ji yra, kol kas vienintelė, be to, ji nuolat keičiasi, maža to, ES dinamizmas laikomas vienu iš ryškiausių šios organizacijos bruožų. Pastebima, kad mokslinės doktrinos įvertinimai patys įvairiausi (kaip nesuabejoti jų patikimumu?), kad valstybės narės irgi nevienodai suvokia integracijos instrumentus. Matyt, neatsitiktinai dar 1957 m. Paulis de Visscher EAPB teisinį įvardijimą pavadino bergždžiu sumanymu, jo nuomone, daug verčiau yra analizuoti šios organizacijos originalumą atskleidžiančius elementus, negu bandyti pateikti galutinį jos įvertinimą⁴. Nemažai autorių (J. Dutheil de la Rochère, S. P. Raepenbusch, J. L. Sauron, J. Rideau ir kt.) linkę eiti tokiu keliu. Kilus

2 Straipsnyje ši sąvoka apims ir Europos Bendrijas.

3 Daugybės bandymų apibūdinti Bendrijas, vėliau – ES, pavyzdžiais galėtų būti tiek anksčiau parašyti darbai (tokie, kaip Hay, P. *Federalism and Supranational Organizations*. University of Illinois Press, 1966, p. 29–76; Constantinesco, L. J. La nature juridique des Communautés. *Annales de faculté de droit de Liège*. 1979, p. 154–192; Leben, C. A propos de la nature juridique des Communautés européennes. *Droits*. 1991, 14: 187–224), tiek mūsų dienų bandymai apibrėžti ES (kaip antai: Dubois, L. La nature de l'Union européenne. *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, Némésis, 2003, p. 81–123; Rosas, A. *The European Union as Federative Association*. European Law Lectures. Durham European Law Institute, University of Durham, 2003 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-08-25]. <www.dur.ac.uk.recources/deli/annualelecture/2003_DELI_Lecture.pdf/>; Oeter, S. Federalism and Democracy. In: von Bogdandy, A.; Bast, J. (eds.). *Principles of European Constitutional Law*. 2nd ed. Oxford: Hart Publishing, Munich: Verlag CH Beck, 2010; Rosas, A.; Armati, L. *EU Constitutional Law: An Introduction*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2010, p. 6–26.). Tai – tik didžiulio darbų sąrašo itin menka dalis.

4 Apie tai žr.: de Visscher, P. *La Communauté européenne du charbon et de l'acier et les États membres*. Centre italien d'études juridiques, Congrès international d'études sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Milan: Giuffrè, 1957, p. 9.

diskusijai dėl ES teisinės prigimties nuolat prisimenama J. Delors frazė, kad Bendrijos (įsigaliojus Lisabonos sutarčiai galėtume sakyti Europos Sąjunga) – *politiškai neidentifikuojamas objektas*.

Tiesa, tai tik viena stovykla. Ne mažesnis būrys autorių pasiryžę ieškoti ir siūlyti savąjį Europos integracijos junginio kvalifikavimą. Pasak jų, ES teisinis kvalifikavimas yra būtinas. Nesupratęs šio susivienijimo esmės ir prasmės, tinkamai nepaaiškinsi ES organizacijos ir veiklos ypatumų, jos dabartinės būsenos ir raidos perspektyvų. Nebus aiški ir jos teisė (kaip aiškinti teisę, nežinant, koks darinys sukurtas ir kur veda jo teisinis reguliavimas). Aiški ES samprata – „pirmasis raktas“ daugeliui integracijos problemų spręsti.

Deja, tokių raktų ne vienas ir ne du. Kokių tik nepasiūlyta ES teisinių charakteristikų (nesistebėjime pirmos grupės autorių skepticizmu). Galime skirti dvi ES kvalifikavimo bandymų kryptis. Vieni autoriai linkę išsitekti tradicinės tarptautinės organizacijos ir valstybės skyrimo tipologijoje, kiti bando formuluoti trečios, naujos kategorijos sampratą, kuriai tektų tarpinė vieta.

Grupė pirmosios krypties autorių linkę ES suvokti kaip specifinę tarptautinę organizaciją, neretai savo analizę grįsdami tuo, kad, nors jai būdingi tiek tarptautinės organizacijos, tiek kai kurie valstybinio darinio bruožai, ji negali būti priskirta valstybinio pobūdžio kategorijai; taigi, pasak jų, galima teigti, kad ES „vis dar yra tarptautinė organizacija, nors jos galios didesnės nei kitų tarptautinių organizacijų“⁵. Kita grupė, priešingai, sureikšmindama valstybinio darinio bruožus, siekia Sąjungoje išvelgti „nepilną federaciją“ ar net „federaciją“ (dažniau – „valstybių federaciją“).

Antroji kryptis, pripažinusi, kad dvinarė tipologija neatspindi tikrovės, bando kurti naują sintetinę kategoriją, apimančią ES požymius. Jie siūlo „supranacionalinės organizacijos“, „*sui generis* organizacijos“ ar dar kitokius ES specifiką pabrėžiančius pavadinimus, teigdami, kad toks šios kategorijos įvardijimas geriausiai atskleidžia reiškinio vietą ir esmę.

Taigi susiduriame su didžiausiu kvalifikavimo spektru. Pasak A. Roso ir L. Arnati, šis europinis susivienijimas įvardijamas ir kaip „*tarptautinė organizacija*“, ir kaip „*suverenių valstybių asociacija*“, ir kaip „*federatyvinė asociacija*“, „*sandrauga*“, „*politinė ir ekonominė valstybių sąjunga*“, „*supranacionalinė organizacija*“, „*federacija*“ ar „*nepilna federacija*“, net „*postmoderni valstybė*“⁶.

Akivaizdu, kad ES peržengia įprastines tarptautinės organizacijos apibrėžimo ribas. Kita vertus, nėra pagrindo ją traktuoti ir kaip supervalstybę ar panašaus pobūdžio darinį. Bandydamas apibrėžti ES struktūras, negali nepastebėti jų „architektūros hibridinio pobūdžio“⁷. Todėl neatsitiktinai operuojama sudvejintomis kategorijomis: jei ES įvardijama kaip „*asociacija*“, tai pridedama, kad ta asociacija „*federatyvinė*“, jei ES vadinama „*organizacija*“, tai suprantama ne kaip įprastinė tarptautinė, bet kaip „*su-*

5 Burdeau, G.; Hamon, F.; Troper, M. *Droit constitutionnel*. 29e éd. Paris: LGDJ, 2005, p. 86.

6 Rosas, A.; Arnati, L., *supra* note 3, p. 7.

7 Lejeune, Y. L'idée contemporaine de confédération en Europe: quelques enseignements tirés de l'expérience de l'Union européenne. *Le concept contemporain de confédération*. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 1995, p. 126.

pranacionalinė“ ar „*sui generis*“, jei kam ES panaši į „*valstybę*“, tai ta valstybė ne bet kokia, o „*supervalstybė*“ ar „*postmoderni valstybė*“ ir t. t.

Naujasis darinys netelpa į dvinarę klasikinių tarptautinės teisės subjektų (*valstybės* ir *tarptautinės organizacijos*) tipologiją, jis versta verčia galvoti apie šios tipologijos papildymą, apie būtinumą *mišraus pobūdžio dariniams* pripažinti savarankiškos kategorijos statusą. Kitaip liks viena išeitis: taikyti *Prokrusto lovos* metodą, vienus ES bruožus pritempiančią, kitų nematant.

Beveik šešių dešimčių metų ES raida leidžia šį integracinį susivienijimą vertinti kaip naują, savitai susintetinusį įvairios kilmės bruožus, specifinį darinį, sugebančią prisitaikyti ir transformuotis. Tai – daugiau nei hibridinio pobūdžio subjektas, jį reikia vertinti ne kaip dviejų kitų sistemų (tarptautinės ir nacionalinės) elementų mišinį, bet kaip naują sistemą, kurios funkcionavimui būdingi savi dėsningumai. Tokios sistemos ypatingumą atskleidžia ne bet koks jai būdingas elementas (pvz., supranacionalumas), bet sintetinė elementų jungtis. Integracijos idėja – visų ES elementų jungtis, todėl šiam susivienijimui būdingai įvairiakilmių elementų sintezei apibūdinti integracijos organizacijos koncepcija tikėtų labiausiai. Nei supranacionalumas, nei *sui generis* kumas nėra tokios sintetinančios jungties pagrindas, tai tik šios jungties išvestinės. Ir ES reikia suvokti kaip viso Europos regiono integracijos organizaciją. Su tokia samprata siejasi ir požiūris į ES teisę kaip į integracijos teisę, tai esminė šios teisinės tvarkos charakteristika, skirianti ją nuo kitų tipų teisinių sistemų.

1. Apie ES teisinio įvardijimo pagrindus ir sunkumus

Europos integracinis susivienijimas, iš pradžių įvardytas kaip tarptautinė organizacija, dėl jo evoliucijos greit peržengė pripažintas „tarptautinės organizacijos“ apibūdinimo ribas. Vis daugiau autorių ėmė teigti, kad Europos Sąjunga „akivaizdžiai yra savitas politinis darinys“⁸, kad ji priskirtina prie „specifinės rūšies tarptautinių regioninių organizacijų, kurioms būdingas perduotų įgaliojimų reikšmingumas“⁹, kad jai būdingi „hibridinės sistemos bruožai“¹⁰, kad tokia valstybių sąjunga, nesudarydama naujos valstybės, „sudaro tarptautinėje bendruomenėje specifinį ansamblį“¹¹ ir t. t.

Kai reikšmę norima įvertinti pagal esamas kategorijas, atsižvelgiama į tai kategorijai būdingus kriterijus ir pagal juos tikrinamas reiškinys. Galvojant apie naują kategoriją teks eiti priešingu keliu: bandyti išsiaiškinti ES būdingus bruožus, juos lyginti su esamų kategorijų kriterijais ir, pripažinus esamos tipologijos nepakankamumą, daryti naujus apibendrinimus.

8 Dutheil de la Rochère, J. *Ouverture, Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, Éditions Némésis, 2003, p. 15.

9 Žr.: Dutheil de La Rochère, J. *Fédéralisation de l'Europe? Le problème de clarification entre l'Union et les États. L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*. Bruxelles: Bruylant, 2004, p. 317.

10 Oeter, S., *supra* note 3, p. 59.

11 Chagnollaud, D. *Droit constitutionnel contemporain*. tome 1, 4e édition, Paris: Armand Colin, 2005, p. 127.

ES sampratą galima formuoti tik remiantis jos esmę atskleidžiančių kriterijų visuoma. Tokie kriterijai galėtų būti ES tikslas, funkcijos, veikimo sritis, institucinė sistema, ES ir valstybių narių santykiai, ES sprendimų priėmimo taisyklės, teisinės tvarkos bruožai ir t. t. Kita vertus, visados reikia atminti, kad yra ideali ir reali Europa¹², kad teisinis modelis ir jo veikimas tikrovėje gali kiek skirtis. Darant išvadas būtina atsižvelgti ne tik į teisinį reguliavimą, bet ir į jo taikymo praktiką.

Kadangi kalbame apie teisinį kvalifikavimą, tai bet kokios teisinės analizės pradžia – teisinis reguliavimas. Europos Sąjungos sutarties (toliau – ESS) preambulė visų pirma skelbia naują Europos integracijos proceso, pradėto įsteigus Europos bendrijas, etapą. Šio teiginio nepamirškime, integracijos procesas pirmiausia ir išreiškia tokio susivienijimo prasmę ir esmę. ESS 3 straipsnis pačiu bendriausiu būdu formuluoja ES tikslą – skatinti taiką, savo vertybes ir tautų gerovę. ES šių tikslų siekia siūlydama savo piliečiams laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, laisvą judėjimą joje, išorės sienų kontrolę, prieglobsčio suteikimą, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei kovos su juo priemonės. Ji sukuria vidaus rinką, kovoja su socialine atskirtimi ir diskriminacija, skatina socialinį teisingumą ir apsaugą, moterų ir vyrų lygybę, kartų solidarumą ir vaiko teisių apsaugą, ekonominę, socialinę ir teritorinę sanglaudą, valstybių narių solidarumą, gerbia turtingą savo kalbų ir kultūros įvairovę, saugo Europos kultūros paveldą. ES įsteigia ekonominę ir pinigų sąjungą, kurios valiuta – euras. Palaikydama santykius su platesniu pasauliu, ES išsaugo ir skatina savo vertybes, prisideda prie taikos išsaugojimo ir t. t. Savo tikslų ES siekia deramomis priemonėmis, pagal jai suteiktą kompetenciją.

ES kompetencijos ribų nustatymas grindžiamas suteikimo principu. ES institucinė sistema siekiama skatinti jos vertybes, siekti jos tikslų, tarnauti jos, jos piliečių ir valstybių narių interesams bei užtikrinti politikos ir veiksmų nuoseklumą, efektyvumą ir tęstinumą. Pirminėje ES teisėje nustatyta ES institucijų sistema (Europos Parlamentas, Europos Vadovų Taryba, Taryba, Europos Komisija, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (toliau – ir ESTT), Europos centrinis bankas, Audito Rūmai), šioms institucijoms priskirtos funkcijos ir įgaliojimai leidžia kalbėti apie įvairios kilmės elementų jungtį.

ES pirminėje teisėje įtvirtintos tvirtesnio bendradarbiavimo nuostatos, bendrosios nuostatos, susijusios su ES išorės veiksmais, ir konkrečios nuostatos, susijusios su bendra užsienio ir saugumo politika. Sąjungos kompetencijos kategorijos ir kitos sritys: ES pilietybė, ES politikos klausimai ir vidaus veiksmai, asociacijos su užjūrio šalimis ir teritorijomis, išorės veiksmai, institucinės ir finansinės nuostatos – ES teisės pirminio reguliavimo sritys... Tokia būtų teisinio vertinimo pradžia.

Kitas ES sampratos išsiaiškinimo šaltinis – ESTT jurisprudencija, kurioje atskleidžiamas ES pirminės ir išvestinės teisės turinys. Be to, turime matyti ir ES institucinę praktiką. Žodžiu, susiduriame su didžiuliu teisiniu masyvu. Pirminė teisė aplipusi dideliu antrinės ES teisės sluoksniu. Kaip iš tos teisės normų gausybės atrinkti esminės, leidžiančias daryti apibendrinančias išvadas?

12 Apie tai žr.: Klossa, G.; Rozes, S. L'identité à l'épreuve de l'Europe. *Commentaire*. 2008, 31(121): 235–243.

ES teisinio reguliavimo ir praktikos vertinimą, siekiant išsiaiškinti ES esmę, sunkina kelios aplinkybės¹³.

Pirmiausia turėtume paminėti šio reiškinių unikalumą. Tai – kol kas vienintelė tokia patirtis. *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) ar *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR) žymi tik integracijos prieigas, bet ne platų integracinį procesą. Ir ta vienintelė patirtis yra nuolat besikeičianti. Evoliucinis Sąjungos pobūdis nejučiomis verčia klausti: ar kada nors bus galima pasakyti, kokie yra tikrieji tos integracijos kontūrai¹⁴? J. P. Jacqué manymu, atsižvelgiant į ES nuolatinį dinamizmą, jos įvertinimas gali būti tik laikinas¹⁵.

Tiesa, unikalumo ir nuolatinės kaitos pasaulio istorijoje per akis. Turime vertinti ES tokią, kokia ji yra dabar, kartu matydami jos praeitį ir ateities raidos perspektyvas. Pastaruoju požiūriu ypač ryškus subjektyvumas, kai, akcentuojant tam tikras vieno ar kito ES raidos etapo tendencijas, kuriami patys įvairiausi ES ateities scenarijai, pačios įvairiausios vizijos: ir tolesnė integracija, ir stagnacija ar net dezintegracija.

Neturėtume sureikšminti ir siūlomų ES doktrinių vertinimų skalės platumo, verčiančio abejoti atsakymų kokybe. Tai – jokia kliūtis, greičiau reiškinių neįprastumo, jo kaitos ir jam pažinti taikytų teisinio tyrimo instrumentų įvairovės padarinys. Pripažįstama, kad šis darinys, kuris iš pradžių, regis, turėjo plėtotis pagal tarptautinės teisės taisykles, greitai virto integracijos organizacija, t. y. nauju, originaliu, turinčiu savo vertybes, vystymosi logiką, savitus vidaus elementų tarpusavio ryšius, vienetu. Tiek ESTT jurisprudencija, tiek pirminės ES teisės keitimai atspindėjo didėjančios integracijos prioritetą.

Tyrimo nelengvina ir ES steigiamųjų sutarčių formuluotės. Jose nerasime nuostatos dėl steigiamos organizacijos rūšies. ESS preambulėje minimas apsisprendimas įsteigti Europos Sąjungą, šios Sutarties 1 straipsnyje nurodoma, kad aukštosios susitariančios šalys tarpusavyje įsteigia Europos Sąjungą, kad ši Sutartis ženklina naują glaudesnės Europos tautų sąjungos kūrimo etapą. Pasirinktas „sąjungos“ pavadinimas platus: juo galima apibūdinti tiek tarpvalstybinį, tiek mišrų, tiek grynai valstybinį susivienijimus.

Todėl teks ES pirminėje teisėje ieškoti netiesioginių nuostatų, kurios leistų padaryti vienokias ar kitokias išvadas. Iš karto reikia pasakyti, kad ES pirminės teisės aktuose rasime nuostatų, žyminčių tiek tarptautinės organizacijos, tiek ir kai kuriuos valstybiniam dariniui būdingus bruožus. Kaip nesutiksi su teiginiu „daugiaveidė ES prigimtis“¹⁶.

13 L. Dubouis nurodo dvi iš jų: nuolatinę ES kaitą ir ES doktrinių įvertinimų daugybiškumą (žr.: Dubouis, L. La nature de l'Union européenne. *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, Éditions Némésis, 2003, p. 83–86).

14 Neatsitiktinai po kiekvienų reikšmingesnių ES pirminės teisės pataisų ar didesnės reakcijos susilaukusio Teisingumo Teismo sprendimo skubama kelti klausimą: ar dėl to nepakito ES teisinė prigimtis (toks pavyzdys galėtų būti J. D. Mouton ir J. Heymann straipsniai, kuriuose keliamas klausimas dėl ES teisinės prigimties išryškėjimo Teisingumo Teismui priėmus sprendimą *Rottmann* byloje, susijusioje su ES pilietybe (žr.: Mouton J.-D. Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir de l'arrêt Rottmann (CJUE, 2 mars 2010, aff. C-135/08). *Revue générale de droit international public*. 2010, 114(2): 257–280; Heyman, J. De la citoyenneté de l'Union comme révélateur de la nature de l'Union européenne (à propos de l'arrêt Rottmann, *Europe*, n° 6, Juin 2010, étude 7).

15 Jacqué, J. P. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 6e éd. Paris: Dalloz, 2010, p. 44.

16 Rosas, A.; Armata, L., *supra* note 3, p. 6.

2. Dvi grupės ES organizacijai ir veiklai būdingų bruožų

ES bruožus įprasta skirstyti į dvi grupes. Vieni būdingi tarpvalstybiniam susivienijimui, kiti – valstybiniam dariniui. Tokį skirstymą lemia jau minėta tipologija, pagrįsta tarptautinės organizacijos ir valstybės skyrimu.

Valstybės ir tarptautinės organizacijos laikomos svarbiausiais tarptautinės teisės subjektais. Sąvoka „*tarptautinė organizacija*“ paprastai apibūdinama kaip organizacija, įsteigta susitarus dviem ar daugiau valstybių¹⁷. Jas valstybės kuria turėdamos tikslą užtikrinti bendradarbiavimą tam tikroje srityje, laiduoti ir apsaugoti savo bendrus interesus. Paprasčiausias tarptautinės organizacijos identifikavimas grindžiamas jai būdingais trimis pagrindiniais požymiais:

- sutartine kilme, t. y. organizacija sukuriamą valstybių sudarytu tarptautiniu susitarimu dėl organizacijos sukūrimo, nustatančiu jos funkcijas ir įgaliojimus;
- nuolatinėmis institucijomis;
- steigimu ir veikla pagal tarptautinę teisę.

Žinia, tai – pats paprasčiausias skyrimas. Neretai rašantieji tais klausimais pasitelkia ir kitus kriterijus (pvz., gebėjimą reikšti savo valią, tarptautinį subjektiškumą ir kt.). Tačiau visais atvejais aišku, kad susiduriame su valstybių susivienijimais, kad jiems būdingas organizacinis vieningumas. Tokios organizacijos subjektiškumo turinį lemia steigimo aktas ir organizacijos veiklą reguliuojančios taisyklės. Tokia struktūra ne tik sukurta, bet ir veikia pagal tarptautinę teisę.

Kitas subjektas – valstybė. Ir XXI a. pradžioje pripažįstamas šio subjekto reikšmingumas, tiesa, nebekartojant A. Esmeino laikų tezės, kad „nėra už valstybę viršesnės ar su ja konkuruojančios galybės“¹⁸. Pažymėtina, kad sąvoka „*valstybė*“ – daugiareikšmė. Nepaisant šios sąvokos daugiareikšmiškumo, dominuoja du požiūriai. Vieni valstybę sieja su visuomene, joje regi tam tikrą kolektyvinio gyvenimo formą, teisiškai apibrėžtą tautos politinę organizaciją, kiti linkę valstybę tapatinti su svarbiausiu jos elementu – valdžia. Šių požiūrių nereikėtų priešinti, jie greičiau turėtų papildyti vienas kitą. Kitaip sakant, valstybę galime suvokti ir kaip tam tikrą tautos gyvenimo formą, ir kaip tam tikrą politinės valdžios organizaciją, kuriai būdingi specifiniai požymiai (ji atstovauja visai visuomenei, priima sprendimus jos vardu; valstybės sprendimai yra valdingo pobūdžio ir privalomi visiems visuomenės nariams, jų įgyvendinimas užtikrinamas valstybės prievarta).

Siekiant atskleisti valstybės esmę, dažniausiai tenkinamasi pačiu paprasčiausiu jos apibrėžimu, nurodant jį sudarančius elementus: tautą, teritoriją ir valdžią. Pabrėžtinos dvi valstybės esminės teisinės savybės: valstybė yra juridinis asmuo, valstybei būdingas suverenitetas. Juridinio asmens kategorija paaiškina valstybės funkcionavimo ypatumus, o valstybės suverenitetas reiškia jos nepriklausomybę, savarankiškumą tvarkant

17 Akehurst, M.; Malanczuk, P. *Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2000, p. 127.

18 Esmein, A. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 5e éd. Paris: Librairie de la Société du Recueil D-B Sirey et du Journal du Palais, 1909, p. 1.

valstybės reikalus. Valstybės požymių sąrašas irgi daugiau ar mažiau visų pripažintas: nuo valstybės suvereniteto iki jos simbolių.

Kokius tarpvalstybinės organizacijos bruožus akcentuoja ES teisinės prigimties tyrinėtojai?

Pirmiausia pažymėtina, kad ES steigiamosios sutartys (t. y. pirminė teisė) sudarytos valstybių, jos įsigaliojo tik kai šios valstybės jas ratifikavo. ES kilmės šaltinis priklauso viešosios tarptautinės teisės sričiai. Tai *tarpvalstybinės sutartys*, o ne tautos valios aktas. Tokios kilmės organizacija negali būti kas nors kita nei tarptautinio pobūdžio darinys. Modernios valstybės organizacijos pirminis šaltinis – *konstitucija*, kaip tautos aktas, kaip tautos susitarimas įtvirtinti tam tikrą valstybinio gyvenimo organizaciją, valdžios institucijas ir jų galių ribas, piliečių teisinio statuso pagrindus. Valstybė – visados tautos kūrinys.

ESS 1 straipsnio 1 dalyje skelbiama, kad aukštosios susitariančios šalys tarpusavyje įsteigia Europos Sąjungą, kuriai valstybės narės suteikia kompetenciją siekti bendrų tikslų. ESS 5 straipsnio 1 dalyje fiksuota, kad ES kompetencijos ribų nustatymas grindžiamas suteikimo principu, o šio straipsnio 2 dalyje ši idėja pratęsiama, nustatant, kad pagal suteikimo principą ES veikia tik neperžengdama ribų kompetencijos, kurią, siekiant sutartyse nustatytų tikslų, jai šiomis sutartimis suteikė valstybės narės. ES ir jos institucijos veikia tik pagal suteiktinę kompetenciją, jos pačios tos kompetencijos ribų pakeisti negali. Tuo tarpu valstybinė piliečių bendruomenė, priimdama konstituciją, įgyvendina jai priklausančią *Kompetenz Kompetenz*, t. y. kompetenciją nusistatyti savo kompetenciją. ES tokia teise nedisponuoja. Tai esminis valstybės ir ES skirtumas. ES savo veiklą grindžia sutartimis, o valstybė narė galėjamą dalyvauti ES pirmiausia grindžia tautos aprobuota konstitucija ir tik po to – remiantis konstitucija sudarytomis ES steigiančiomis sutartimis.

Dalyvavimas ES nepaneigia valstybių narių suvereniteto. ES valstybės narės kaip buvo, taip ir lieka suvereniomis valstybėmis – visateisėmis tarptautinės bendruomenės narėmis. Susitarimas bendrai tvarkyti tam tikras ES steigiančiose sutartyse apibrėžtas visuomenės gyvenimo sritis nereiškia suverenumo atsisakymo ir išnykimo. Tik pati valstybė gali nuspręsti dalyvauti ar nebedalyvauti bendros Europos kūrimo projekte. Minėta, kad ES negali pati išplėsti savo galių, pirminės sutartys gali būti pakeistos tik visų ES valstybių narių sutikimu. ES veikla pirmiausia susijusi su ekonomika, bendra rinka, asmenų, prekių ir paslaugų bei kapitalo judėjimo laisvės užtikrinimu. ES evoliucionuojant, jai patikėtų klausimų sritis išsiplėtė, tačiau ne tiek ir ne tokiu laipsniu, kad būtų galima kalbėti apie valstybės išstūmimą.

ESS 4 straipsnyje fiksuojama, kad sutartimis Sąjungai nepriskirta kompetencija yra valstybių narių kompetencija, kad ES gerbia valstybių narių lygybę, nacionalinių jų savitumą, neatsiejamą nuo pagrindinių jų politinių ir konstitucinių darinių, įskaitant regioninę ir vietos savivaldą, kad ji gerbia esmines valstybines jų funkcijas, įskaitant valstybės teritorinio vientisumo, viešosios tvarkos, nacionalinio saugumo užtikrinimą, kad kiekviena valstybė išimtinai išlieka atsakinga visų pirma už savo nacionalinį saugumą, kad vadovaujasi lojalaus bendradarbiavimo principu. Daugelis sričių (kaip, pvz., politinė sfera, nacionalinis saugumas ir gynyba, mokesčiai, baudžiamoji teisė ir t. t.), kurios

tradiciškai laikomos valstybės domenu, ir toliau lieka jos žinioje. Be to, primintina, kad svarbiausi klausimai ES sprendžiami vienbalsiškumo principu.

Valstybei būdingų elementų įžvelgimas ES organizacijoje ir veikloje yra sąlyginis, tuo labiau, kad valstybinio darinio bruožais jie laikytini tik su išlygomis.

Antai galima kalbėti apie ES „teritoriją“, kurioje veikia ES teisė. Tačiau ES teritorija – ne kas kita, kaip valstybių narių teritorijų visuma. ES pati negali koku nors būdu pakeisti valstybių narių teritorijos. Priešingai, pakitus valstybės narės teritorijai, kinta ir ES „teritorija“. Be ES „teritorijos“, koncepcijai būdingos įvairios integracijos zonos (pvz., Šengeno erdvė, euro erdvė).

ES *pilietybė* – irgi išvestinė kategorija. Ji yra nacionalinės pilietybės tęsinys, tam tikras jos papildinys. Antrinis ES pilietybės pobūdis akivaizdus. ES negali pati nustatyti ar pakeisti pilietybės sampratos. Nacionalinės pilietybės samprata sietina su pilietine tauta. ES tautos nėra, yra tik nacionalines valstybes sudarančios įvairios pilietinės tautos.

ES institucijos (nuo Europos Parlamento, Europos Vadovų Tarybos iki Audito Rūmų) tik iš dalies panašios į nacionalines institucijas. Antai Europos Parlamentas, kurį sudaro ES piliečių atstovai, nėra ir negali būti tautos atstovybė (nes nėra ES pilietinės tautos), jis teisėkūros ir biudžetines funkcijas vykdo bendrai su Taryba ir t. t. Tiek Europos Vadovų Taryba, tiek Taryba iš esmės yra daugiau tarpvalstybinei organizacijai, o ne valstybiniam dariniui būdingos valdžios institucijos.

ES teisė irgi nėra tai, kas atitinka federalinę teisę. Tai autonomiška sistema, grindžiama ES steigimo sutartimis. Jos specifika – integracija į nacionalinę teisę ir taikymo pirmenybė. Tačiau ES teisės ir nacionalinės teisės santykiai nėra grindžiami teisinių tvarkų hierarchija, pažymėtinas ES teisės pirmenybės principo funkcinis pobūdis. Nacionalinė teisė – autonomiška teisės sistema, jos pagrindas – šalies konstitucija, kurią turi atitikti visas nacionalinis teisinis reguliavimas. ES ir nacionalinės teisės sąveikos atskleidimas – vienas iš ES teisinio kvalifikavimo elementų.

ESS 49 straipsnyje numatytas valstybės priėmimas į ES, o ESS 50 straipsnyje – bet kurios valstybės narės išstojimas iš ES. Matyt, galima teigti, kad „<...> jei valstybės yra laisvos sudaryti sutartis ir susisaistyti įsipareigojimais (*pacta sunt servanda*), jos turi būti laisvos pasitraukti iš tarptautinės sutarties, ir tai grindžiama jų suverenitetu“¹⁹. Tai ne valstybiniam junginiui būdingi bruožai.

Kita vertus, nemažai autorių kai kuriuos aptartus, taip pat kitus ES bruožus laiko valstybinio pobūdžio bruožais.

Jau minėjome specifinę *ES teritorijos sampratą*, kuri pirmiausia suvokiama kaip vidaus sienų neturinti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė, kurioje laisvas asmens judėjimas užtikrinamas kartu taikant atitinkamas išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei kovos su juo priemones (žr.: ESS 3 str. 2 d.). Nepaisant sampratos specifikos, vis dėlto kalbama apie *teritoriją*, kurioje taikoma ES teisė.

19 Vila, J.-B. La sortie d'un État membre dans le Traité sur l'Union européenne. D'un mécanisme utopique à un protégé juridique. *Revue trimestrielle de droit européen*. 2011, 2: 275.

ES pilietybė – išvestinė iš nacionalinės. Tačiau pats pilietybės faktas, nepaisant šio instituto ypatumų, verčia ieškoti sąsajos su valstybe. SESV 20 straipsnis nustato, kad įvedama *Europos Sąjungos pilietybė*. Kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra sąjungos pilietis. ES piliečiai turi ES sutartyse numatytas teises ir pareigas. Jie, be kita ko, turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, teisę balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento ir vietos savivaldos rinkimuose valstybėje narėje, kurioje jie gyvena, tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir tos valstybės piliečiai, būdami trečiosiose šalyse, kuriose valstybė, kurios piliečiai jie yra, neturi atstovybės, jie turi teisę į bet kurios kitos valstybės narės diplomatinį ir konsulinį įstaigų teikiamą apsaugą tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir tos valstybės narės piliečiai, teisę teikti peticijas Europos Parlamentui, kreiptis į Europos ombudsmeną, taip pat kreiptis į ES institucijas ir patariamuosius organus bet kuria Sutarčių kalba bei ta pačia kalba gauti atsakymus.

Vertinant *ES institucinę sistemą* galima įžvelgti ne tik ją nuo valstybės valdžios sistemos skiriančių bruožų, bet ir tam tikrų panašumų. Regime kryptingą darbo padalijimą, šios institucijos veikia neviršydamos joms suteiktų įgaliojimų, laikydamosi nustatytų procedūrų, sąlygų bei tikslų²⁰. ES institucinės sistemos paskirtis – skatinti ES vertybes, siekti jos tikslų, tarnauti jos, jos piliečių ir valstybių narių interesams bei užtikrinti jos politikos ir veiksmų nuoseklumą, veiksmingumą ir tęstinumą.

ES teisinės tvarkos autonomiškumas, aiški hierarchinė struktūra – pirminė teisė: steigiamosios sutartys (ir jų pataisos), stojimo sutartys, ES pagrindinių teisių chartija, ES teisės bendrieji principai; išvestinė teisė: ES sudarytos tarptautinės sutartys, ES institucijų aktai, priimti remiantis pirmine teise (reglamentai, direktyvos, sprendimai ir kt.). Tokios pat autonomiškos ir nacionalinės teisės sistemos, tiesa, jos grindžiamos konstitucija. Pažymėtina, kad ES teisės normos veikia ir taikomos tiesiogiai valstybėse narėse, ši teisė valstybės narės fiziniams ir juridiniams asmenims tiesiogiai nustato teises ir pareigas, jos reikalavimai privalomi ir valstybės valdžios institucijoms (ją tiesiogiai taiko nacionaliniai teismai). Teisės sistemas suartina ES teisės pirmenybės principo, suformuluoto ESTT jurisprudencijoje, taikymas kolizijos su nacionaline teise atveju, lojalus ES ir valstybių narių bendradarbiavimo užtikrinimas ir pan.

ES teisė veikia kitaip nei tarptautinė teisė. Priimant ES sprendimus vis daugiau klausimų sprendžiama pagal kvalifikuotos daugumos, bet ne vienbalsiškumo principą. Vienbalsiškumas – tarptautinės organizacijos bruožas, o sprendimų priėmimas balsų dauguma būdingas valstybei.

Ekonominės ir pinigų sąjungos įsteigimas – irgi būdingesnė valstybei veiklos sritis.

ES teisminės ir neteisminės kontrolės mechanizmas taip pat kiek panašus į valstybinį. Teisminė kontrolė – tai Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, kurį sudaro Teisingumo Teismas, Bendrasis Teismas ir Europos Sąjungos tarnautojų teismas bei ES teisę taikantys nacionaliniai teismai; neteisminės kontrolės funkciją vykdo įvairios ES institucijos (viena iš jų – ES ombudsmenas).

20 „Europos Sąjungos funkcionavimas remiasi instituciniu statiniu, kuriame sprendimai kyla iš įvairių veikėjų (Komisija, Europos Parlamentas, Ministrų Taryba, valstybės narės) kompromiso“ (Chopin, T. *Après Lisbonne? Commentaire*. 2008, 31(121): 226).

ES yra juridinis asmuo (ESS 47 str.). Minėjome, kad juridinio asmens koncepcija būdinga valstybei. Tai – dar vienas panašumas.

Tokiais argumentais grindžiamas ES priartėjimas prie valstybinio darinio kategorijos. Tiesa, galima kalbėti tik apie bruožų panašumą, bet ne tapatumą.

3. Apie ES kvalifikavimo tarptautine organizacija problemiskumą

ES kaip tarptautinę organizaciją linkę traktuoti autoriai eina tokiu keliu: ES steigimo sutarčių tarptautinis pobūdis ginčų nekelia. Šias sutartis tik valstybės narės tegali pakeisti. Todėl ir šių sutarčių kūrinys įvardytinas tik kaip tarptautinė organizacija. Tuo labiau kad ES, kaip ir kitų tarptautinių organizacijų, veikla yra grindžiama suteiktos kompetencijos principu (žr. ESS 5 str. nuostatas, kad Sąjungos kompetencijos ribų nustatymas grindžiamas suteikimo principu, kad pagal suteikimo principą Sąjunga veikia tik neperžengdama ribų kompetencijos, kurią, siekiant sutartyse nustatytų tikslų, jai šiomis sutartimis suteikė valstybės narės; kad visa sutartimis Sąjungai nepriskirta kompetencija priklauso valstybėms narėms). ES valstybės narės – suverenios, turinčios specifinių interesų; jų dalyvavimas Europos integracijos procese grindžiamas nacionalinėmis konstitucijomis. ES veiklos sritys – specifinės, apibrėžtos sutartyse. Žodžiu, ES gali būti įvardyta kaip regioninė tarptautinė organizacija.

Tiesa, teks pridurti: ES neišsitenka tarptautinės organizacijos kategorijoje. Tiek jos institucijų kompetencija, tiek į vis daugiau kasdienio visuomenės gyvenimo sferų santykius besiskverbiantis reguliavimas, tiek šių santykių subjektai (ne tik valstybės, bet ir fiziniai bei juridiniai asmenys), nors ir atsiradę tarptautinių sutarčių pagrindu, aiškiai peržengia įprastines tarptautinės teisės ribas. Regime vis didėjančią integracijos laipsnį, neregėtą bendro teisinio reguliavimo ir ES institucijų įgaliojimų taikymo sričių išplėtimą.

Kaip ES yra netipiška tarptautinė organizacija, taip ir ES (Bendrijos) teisės negalima tapatinti su tarptautine teise. Teisingumo Teismo jurisprudencijoje yra konstatuota, kad Bendrija yra sukūrusi naują teisinę tvarką, kad jos naudai valstybės tam tikrose srityse apribojo savo suverenias teises: kad yra sukurti supranacionaliniai organai, kas nėra būdinga bendrajai tarptautinei teisei; kad ES teisė veikia ir taikoma tiesiogiai šalyse narėse, kad valstybės narės sutiko, jog ES sutartys bei ES institucijų aktai turės prioritetą nacionalinės teisės atžvilgiu; kad ESTT sprendimai privalomi valstybėms, jų nacionalinės teisės subjektams bei ES institucijoms, kad ES teisės subjektai yra ne tik valstybės, bet ir jų fiziniai bei juridiniai asmenys.

ES teisės tiesioginis veikimas ir tiesioginis taikymas, ES teisės pirmenybė, ESTT sprendimų privalomumas – svarūs argumentai, kuriuos išdėsdčius ES nebeišsitenka tarptautinės organizacijos kategorijoje. Specifinė teisinė tvarka lemia ir specifinį teisminį jos apsaugos mechanizmą, kuriam būdingas darnus ESTT ir nacionalinių teismų darbas taikant ES teisę.

ES iš tarptautinių organizacijų galima išskirti ir pagal tokius pagrindus: jos piliečiai turi politinę atstovybę ir gali pasisakyti sprendimų priėmimo procese, jos teisės aktai ir

sprendimai tiesiogiai taikomi asmenims, yra nustatytos teisinės priemonės, susijusios su tokios organizacijos veiksmų ribojimu, galima kelti klausimą dėl pagrindinių teisių apsaugos tokioje organizacijoje, tai ne vien valstybių, o ir piliečių (bet pirmiausia – valstybių) organizacija²¹.

Taigi, nors ES įsteigta tarptautinių sutarčių forma, ji nėra įprastinė tarptautinė organizacija. Ji nėra ir valstybė, nors turi kai kurių panašių bruožų.

4. Ar ES įvardyti tiktų konfederacinio darinio kategorija?

Su tarptautinės organizacijos koncepcija susijusi „konfederacijos“ sąvoka. Tarptautinės teisės požiūriu konfederacija yra tam tikra tarptautinės organizacijos atmaina, valstybių sąjunga. Europos Sąjungai apibūdinti dažniausiai pasitelkiama „modernios konfederacijos“ sąvoka. Toks pasirinkimas, viena vertus, leidžia likti konfederacijos kategorijos kriterijų sistemoje, kita vertus, epitetas „moderni“ leidžia šią kategoriją papildyti naujais elementais ar atsisakyti senų. Tiesa, tokie nauji elementai ar kriterijai parenkami pagal ES tikrovę, atsižvelgiant į jos specifinę organizaciją ar veiklos patirtį.

Konfederacija, pasak M. Romerio, yra „organizuotas korporacinio pobūdžio kelių valstybių junginys – jų draugija, sąjunga („*Staatenbund*“, valstybių sąjunga)“²². Tai „suverenių valstybių sąjunga, bet ne sudėtinė valstybė <...>“²³. Konfederacijos formos gali būti labai įvairios – nuo labai palaidos iki tvirtos, pastovios. Ši valstybių susivienijimo forma suderinama su valstybių narių suverenumu, į konfederaciją įstojama ir iš jos išstojama laisvai (laikantis steigimo sutartyse nustatytų sąlygų), bendrų konfederacijos institucijų įgaliojimai visados atributyviniai, jos vykdo tik tai, kas joms steigimo sutartimi pavesta, ir nieko daugiau.

Autoriai, analizuodami ES kaip konfederacinį darinį, apibendrinę įvairius požiūrius, daro išvadą, kad ji suprantama kaip darinys, kurį „valstybės narės įgaliojo vykdyti tam tikrą skaičių išorinių įgaliojimų (dažniausiai – užsienio politikos ir gynybos), tačiau dėl to jų suvereniteto esmė nepasikeičia, ir tai atspindi reikalavimas visus svarbiausius sprendimus priimti vienu balsu“²⁴. Tačiau, taip apibrėžę konfederaciją, pastebėsime, kad pagal tokį apibrėžimą mes ne ką nutolome nuo tarptautinės organizacijos kategorijos. Y. Lejeune bando sieti šiuos požiūrius ir teigia, kad adekvačiai europinis ansamblis apibūdinamas kaip „valstybių konfederacija, iš anksto gavusi tarptautinių organizacijų „teisinį rūbą“²⁵.

Kokie šios modernios konfederacijos bruožai? ES narės valstybės – visiškai suverenios, jos tik sukūrė integruotą tarpvalstybinę erdvę, kurioje taikomos bendros Są-

21 Žr.: Pernice, I. Multilevel Constitutionalism in the European Union. *European Law Review*. 2002, 27(5): 517–518.

22 Romeris, M. *Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2008, p. 65.

23 Birmontienė, T.; Jarašiūnas, E.; Kūris, E.; Maksimaitis, M.; Normantas, A.; Pumputis, A.; Vaitiekienė, E.; Vidrinskaitė, S.; Žilys, J. *Lietuvos konstitucinė teisė*. 2 leidimas. Vilnius: LTU, 2002, p. 543.

24 Blumann, C.; Dubouis, L. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris: Litec, 2007, p. 45.

25 Lejeune, Y., *supra* note 7, p. 145.

jungos taisyklės. „Bendrijos teisė yra konfederacijos ypatinga tarptautinė teisė, kuria konfederacijos nariai siekia reguliuoti tarpusavio santykius steigimo sutartyse apibrėžtose srityse“²⁶. Tais klausimais, kurie patikėti ES, jos teisė turi prioritetą, nacionalinės teisinės tvarkos turi būti derinamos su bendrąją europine tvarka.

Modernios konfederacijos koncepcijos šalininkai ieško seno ir naujo tipo konfederacijų sąryšio. Pabrėžiama, kad istorijoje galima rasti pavyzdžių, kai bendrai konfederacijos tvarkomų reikalų sričiai buvo prisikirtos ne vien bendro saugumo, gynybos ar išorės santykių palaikymo funkcijos, bet ir šalies vidaus gyvenimo klausimai (pvz., piniginė sistema, finansai). Ir dėl vienbalsiškumo pasisakoma: užtenka, kad tik svarbiausi bendri aktai priimami vienbalsiai, kitais atvejais konfederacinio susivienijimo pobūdį visiškai atitiks ir kvalifikuotos daugumos sprendimų pripažinimas. Konkrečių konfederacijų integracijos laipsnis gali skirtis, svarbiausia, kad jos visados gerbia savo narių tarptautinį suverenitetą. Konfederacijos institucijos gali vykdyti tik steigiamosiose sutartyse įtvirtintą kompetenciją (konfederacijai nepriklauso *Kompetenz Kompetenz*), o tai kad konfederacijos organų priimti aktai gali veikti tiesiogiai, kad jie taikomi ne tik valstybėms, bet ir jų piliečiams – ne trūkumas, o susivienijimo stabilumo garantija.

Nurodoma, kad ES būdingi daugelis konfederacijos bruožų. Sąjunga yra grindžiama tarptautine sutartimi. Sutartis ir dalyvavimą ES narės grindžia savo nacionalinėmis konstitucijomis. Steigimo sutartis sukuria bendras institucijas, kurios tvarko bendrus reikalus. Tai – pirmiausia ekonominė ir pinigų sąjunga. Daugelyje ES institucijų sutelkti visų ES narių atstovai, tai laiduoja kolektyvinį klausimų sprendimą. Visiškai išsaugoti lygybės principo tvarkant ES reikalus nepavyko. Teisingumo Teismas nagrinėja ginčus tarp valstybių, tarp valstybių ir bendrijos institucijų bendrijos teisės taikymo srityje. Kaip itin integruota konfederacija ES turi teisę nustatyti tiesiogiai visose šalyse taikomas taisykles. To reguliavimo adresatai yra ir asmenys, ne tik valstybės.

Kita vertus, pripažįstama, kad Sąjunga gerokai skiriasi nuo tradicinių konfederacijų. Bet tuos skirtumus galima minimizuoti, nurodant, kad susiduriama su modernia konfederacija, kuri įkūnija „šiuolaikinę konfederacijos idėją“ (valstybių suvereniteto išsaugojimas derinamas su atsisakymu visus bendrus reikalus tvarkyti grynai pagal lygybės principą). Tada koncepciją galima suderinti ir su supranacionalinių institucijų, procedūrų ir įgaliojimų pripažinimu.

Konfederacijos koncepcijos kritikai teigia, kad ES seniai yra peržengusi konfederacinio susivienijimo ribas, kad vis daugiau ES klausimų, beje, ir gan svarbių (kiek apskritai galima operuoti tokiu neapibrėžtu kriterijumi, kaip svarbumas) yra sprendžiama pagal kvalifikuotos daugumos principą, kad viena iš ES institucijų – Europos Parlamentas, kurį sudaro Sąjungos piliečių atstovai, išrinkti remiantis visuotine tiesiogine rinkimų teise, kad ES teisė veikia ir taikoma tiesiogiai, kad ES ir nacionalinės teisės kolizijos atveju pirmenybė visados teikiama ES teisei. Konfederacijos sprendžiamų klausimų srities ribų peržengimą taip pat patvirtina ekonominė ir pinigų sąjunga, išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei

26 Lejeune, Y., *supra* note 7, p. 146.

kovos su juo priemonės, vidaus rinkos organizavimas, kova su socialine atskirtimi ir diskriminacija ir t. t.

Konfederacijos koncepcijos populiarumui kenkia istorinių konfederacijų pavyzdžių trumpaamžiškumas (išskyrus Šveicariją iki 1848 m.), pereinamasis jų pobūdis (kaip kad Jungtinės Valstijos galiojant *Konfederacijos straipsniams* ar vokiečių konfederacija (*Deutscher Bund*). Todėl kartais žvilgsnis krypsta į gretimą valstybių susivienijimo formą – valstybių unijas.

Kai kurie autoriai, pabrėždami Europos Vadovų Tarybos vaidmenį, ieško ES paralelių su personalinės unijos reiškiniu. Personalinei unijai būdinga tai, kad dvi ar daugiau valstybių turi bendrą vadovą – monarchą. Toks susivienijimas kartais labai paviršutiniškas, kai, be monarcho, menkai kas sieja valstybes, kitais atvejais tokia sąjunga įgyja ilgalaikio darinio bruožų. Kalmaro unija (1397–1523 m.) Danijos-Norvegijos unija (1536–1814 m.) nuolat minimi pavyzdžiai. Realinė unija žymi didesnę integracijos laipsnį. Valstybės kartu įgyvendina nemažą dalį kompetencijos, daugiausia išorės santykiuose. Klasikinis tokios unijos pavyzdys – Austrija-Vengrija 1867–1918 metais.

ES peržengiant modernios personalinės unijos ribas, pasitelkiama realinės unijos idėja. Pasak C. Rousseau, realinė unija identifikuojama pagal penketą požymių: valstybių narių teritorijų gretimumas, unijos steigimas teisės aktu, bendras valstybės vadovas, bendros unijos institucijos, kiekviena valstybė unijos narė yra ir tarptautinės teisės subjektas²⁷. ES būdingi kai kurie iš šių bruožų. Kita vertus, būtina pasakyti, kad ES kompetencija nustatyta daugiau vidaus, o ne išorės santykiams, kad Europos Vadovų Taryba ar Taryba – joks kolektyvinis vadovas, kad ES teisė veikia ir taikoma tiesiogiai valstybėms ir asmenims... Matant tokių neatitikimų nelieta nieko kito, kaip bandyti formuluoti „sustiprintos realinės unijos“²⁸ kategoriją.

5. Apie supranacionalinės organizacijos koncepciją

„Naujam tarptautinės organizacijos tipui, grindžiamam aukštesniu valstybių narių integracijos lygiu, išskirti buvo vartojama sąvoka „*supranacionalinė organizacija*“.²⁹ Nuo tradicinės tarptautinės organizacijos ji skiriasi turimomis teisėmis, jų pobūdžiu ir apimtimi. Tokią organizaciją apibūdintų šių elementų visuma:

1. organizacijos institucijas sudaro asmenys, neatstovaujantys savo vyriausybių;
2. institucijų sprendimus gali priimti balsų dauguma;
3. organizacijos turi teisę priimti privalomus aktus;
5. organizacijos steigiamoji sutartis ir jos institucijų priimti aktai sudaro naują teisinę sistemą;
6. valstybių narių priimtų įsipareigojimų laikymąsi bei organizacijos institucijų priimtų aktų teisėtumą prižiūri nepriklausomas Teisingumo Teismas.“

27 Žr.: Rousseau, C. *Traité de droit international public*. Tome 2. Paris: Sirey, 1974, p. 96.

28 Blumann, C.; Dubouis, L., *supra* note 24, p. 47.

29 Akehurst, M.; Malanczuk, P., *supra* note 17, p. 131.

Šios krypties šalininkams pagrindinis skiriamasis ES bruožas – supranacionalumas. „Faktiškai „supranacionalinės organizacijos“ kriterijai buvo išvesti iš Europos Bendrijos, kuri dažnai apibūdinama kaip *sui generis* darinys šiuolaikinėje valstybių sukurtų tarptautinių organizacijų praktikoje.“³⁰ Bet ar tas supranacionalumas išties domiuojantis bruožas? Taip, be jokios abejonės, ES turi „viršvalstybinės“ <...> struktūros elementų“³¹. Bet kartu didžiulė reikšmė tenka Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, kurių veiklai būdingas tarpvyriausybiniis pobūdis. Be jokios abejonės, daug sprendimų priimami pagal daugumos principą, bet patys esmingiausi – vienbalsiai. Ir organizacijos steigiamųjų sutarčių šeimininkės – valstybės narės, tik jos gali koreguoti ES veikimo pagrindus. ES supranacionalumas visados su išlygomis. Todėl supranacionaliniai ES organizacijos ir veiklos aspektai neturėtų būti laikomi ES tipologinę esmę nusakančiais elementais.

6. Kiek pagrįstas federalistinis požiūris?

Federalistinis požiūris irgi gana populiarius politikų ar teisininkų diskusijose dėl ES institucinės architektūros ir ateities. Šūkis „Nuo tautų bendrijos į federaciją“ tapo kai kuriems politikos veikėjams būdu susikurti aiškiaregio įvaizdį³². Tiesa, tai ne nauja koncepcija, tokio požiūrio ištakos – kitados tarp Europos intelektualų populiari „Jungtinių Europos valstybių“ koncepcija.

Federacija – jungtinė valstybė. Ji yra lyg dviejų aukštų piramidė: viršutinis aukštas – bendra valstybė, apatinis – valstybinio pobūdžio federacijos nariai. Pritaikius šią koncepciją, ES viršutinis aukštas, o valstybės narės – apatinis.

Federalistinės vizijos oponentų nuomone, ši koncepcija reiškia nacionalinių valstybių sumenkinimą, jų pajungimą Sąjungai. Eurofederalistai atsikerta, kad jie turi omenyje ne federacijos sampratą *stricto sensu*, ne ES kaip federacinę valstybę, bet federalizmo sampratą *lato sensu*, žymincią integracinį judėjimą, kuris siekia sukurti įvairius valstybių junginius, valstybių asociacijas ar sąjungas, taip pat federacines valstybes. Tai leidžia į federacinius darinius žvelgti plačiau, juos identifikuojant pagal du valdžios lygmenis: bendrą visai federacijai ir federacijos subjektų.

Tokia traktuotė dera su anglosaksiška federalizmo doktrina, kuri skiria keturis pagrindinius požymius, pagal kuriuos tarptautinius susivienijimus galime laikyti funkcinio federalizmo raiškos pavyzdžiais. Tie bruožai tokie: valdžios padalijimas tarp „centrinių“ ir „regioninių“ organų, šių organų santykinė nepriklausomybė vienas kitų atžvilgiu, šių organų sprendimų tiesioginis poveikis asmenims, valdžios padalijimo garantavimo sistema (dažniausiai per teisminę kontrolę). Pasak Y. Lejeune, iš esmės tai – aprašomojo pobūdžio charakteristikos, būdingos kiekvienai federacinei valstybei, taip pat nevieno-

30 Akehurst, M.; Malanczuk, P., *supra* note 17.

31 *Europos Sąjungos teisė ir Lietuva*. Vilnius: Justitia, 2002, p. 15.

32 Žr.: Oeter, S., *supra* note 3, p. 55.

du laipsniu daugeliui konfederacijų ar net keletui tarptautinių integruotų organizacijų³³. Jeigu taip, pagal juos formuoti naują tipologijos elementą rizikinga.

Įrodyti, kad ES atitinka federalinės valstybės požymius, pernelyg sunkus uždavinys. ES yra įsteigta tarptautinėmis sutartimis, t. y. bendrosios tarptautinės teisės aktu, bet ne konstitucija, tautos aktu. Valstybės ES narės ir toliau lieka suverenos, jos yra tarptautinės teisės subjektai. Todėl europietiško federalizmo šalininkai dažniausiai kalba apie valstybių federaciją. Tai – tarsi minimalus federalizacijos laipsnis, ES kaip „prefederacinio darinio“ suvokimas, kaip tam tikras „dalinis federalizmas“ kelyje į tikrą federaciją. J. L. Quermonne manymu, ES „valstybių federacijos idėją, 1993 m. pasiūlytą Jacques Delors“³⁴, galima laikyti savotišku kompromisu.

Pagrindžiant federalistinę viziją novatoriškumą tenka griebtis federalinės valstybės ir federalizmo skirtingumo pabrėžimo. Pažymima, kad federalinė valstybė – praeities kūrinys, kad išorės santykių kompetencijos požiūriu ji ne ką skiriasi nuo unitarinės valstybės. Tuo tarpu federalizmas – visados žvelgia į ateitį, tai bendro – tautų – gyvenimo koncepcija³⁵. Ji grindžiama kompetencijos padalijimu tarp įvairių valdžios įgyvendinimo lygmenų. Pabrėžiama subsidiarumo principo reikšmė įgyvendinant nustatytas kompetencijas. Šios pakraipos autoriai apskritai nekelia suvereniteto problemos, jų tyrimuose nesiekama atsakyti, kas yra suverenas, kam priklauso *Kompetenz Kompetenz*. Pagal juos, esminis dalykas, sprendžiant konkrečias susivienijimo organizavimo ir veiklos problemas, – išsiaiškinti, kokiam valdžios lygmeniui priklauso spręsti konkretų klausimą. O tai, ar klausimas susijęs su vidaus, ar išorės santykių sritimi, tikrai nesvarbus dalykas. Ir tokia „federacija“ taptų nauja tarptautinės teisės subjektų kategorija, kuri atsidurtų tarp valstybės (unitarinės ar federacijos) ir tarptautinės organizacijos, net jei kol kas ir sunku tokiomis federacijomis laikyti konkrečius darinius³⁶.

Šios krypties autoriai federalistinę ES sampratą grindžia tokiais jos bruožais: vertikalus valdžios paskirstymas, ES teisės pirmenybė, jos tiesioginis taikymas ir veikimas. Šiuo požiūriu supranacionalumas – ne kas kita kaip federalizmo raiškos požymis. Jų manymu, nereikėtų sureikšminti netelpančių į federalistinę sampratą aspektų, esminis dalykas jiems – reiškinio raidos kryptis. Nuolatinis Europos integracijos procesas, subsidiarumo principo įtvirtinimas, Europos centrinio banko įkūrimas, ES kompetencijos suteikimas tipiskose valstybės veikimo srityse (užsienio politika, saugumas ir t. t.) patvirtina federalistinę viziją.

Tiek visuomenės, tiek daugelio šalių politinio elito nuomonė ne itin palanki federalistinei vizijai. Bandymai įrašyti federalistinę viziją į ES teisės aktus nesėkmingi nuo Maastrichto sutarties rengimo laikų. Tai – tik viena iš daugelio diskutuotinų pasirinkimo galimybių.

33 Lejeune, Y., *supra* note 7, p. 127.

34 Quermonne, J.-L. Conclusions générales. *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, Éditions Nemesis, 2003, p. 299.

35 Beaud, O. Fédéralisme et souveraineté, notes pour une théorie constitutionnelle de la fédération. *Revue du droit public et de la science politique*. 1998, p. 83.

36 Beaud, O. Le projet de la Constitution européenne sous l'angle du droit constitutionnel. *Annuaire de droit européen*. Volume 1. Bruxelles: Bruylant, 2005, p. 87.

7. Kuo gali ES kvalifikavimui padėti ESTT jurisprudencija

Apžvelgėme įvairias ES sampratas. Jas plėtoja mokslinė doktrina. O ką galime įžvelgti oficialiame ES teisės aiškinime? ES teisės aiškinimo funkcija patikėta ESTT. Daugybė išnagrinėtų bylų leidžia tikėtis ir pačios ES (anksčiau – Bendrijų) tipologinio įvertinimo. Tačiau ESTT nelinkęs spręsti šio klausimo. Pagrindinis jo dėmesys skirtas ES teisei. Teisingumo Teismo jurisprudencijoje suformuluota *Bendrijos* (dabar – ES) *teisės specifškumo* doktrina. Ši ES teisės transformacija iš tarptautinės teisės porūšio į specifinę integracijos teisę turėtų padėti suprasti ir pačios ES esmę.

Teisingumo Teismo vertinimų pradžia – gerai žinomame sprendime byloje *Van Gend en Loos*³⁷, kuriame pažymėta, kad Bendrija sudaro naują tarptautinės teisės tvarką, kurios naudai valstybės, žinoma tik tam tikrose srityse, apribojo savo suverenias teises, ir kurios subjektai yra ne tik valstybės narės, bet ir jų piliečiai. Ši formuluotė, nepaisant dabar jau pasenusia laikomos nuorodos į tarptautinę teisinę tvarką (vėliau išnykusios Teisingumo Teismo jurisprudencijoje) aptinkame tokius specifinius elementus: tam tikrų suverenių teisių perleidimą, Bendrijos teisės tiesioginį veikimą ir taikymą (kas ne visai dera su tarptautinės organizacijos kūrimo koncepcija).

Sprendime kitoje ES teisės sampratos kūrimui svarbioje byloje *Costa v. ENEL*³⁸ Teisingumo Teismas dar nuoseklesnis, detaliau išdėsto savo požiūrį. Šiame sprendime pabrėžiama: a) EEB sutartis nustatė savitą teisinę sistemą, kuri integruota į valstybių narių teises sistemas ir kurią privalo taikyti nacionaliniai teismai; b) ji įkūrė neribotam laikui Bendriją; c) Bendrija turi savo institucijas, juridinio asmens teises, veiksnumą, tarptautinio atstovavimo teises ir, ypač dėl valstybių narių kompetencijos apribojimo ar dalies jų funkcijų perleidimo Bendrijai – realią valdžią; d) valstybės tam tikrose srityse apribojo savo suverenias teises ir taip sukūrė teisę; e) ši teisė taikoma nacionaliniams subjektams ir pačioms valstybėms narėms.

Šiame sprendime Teisingumo Teismas suformulavo ir ES teisės pirmenybės principą, kurio tiesiogiai sutarčių tekste nebuvo. Sprendime vartojamos ypatingos ir originalios Bendrijos teisės prigimties, galutinio suverenių teisių apribojimo, Bendrijos idėjos nesuderinamumo su vienašališkais aktais ir kt. formuluotės patvirtina ES teisės specifikos pripažinimą. Žinoma, Teismas pateikė tik tam tikrą Bendrijos teisės būsenos nuotrauką. Taip pradėta plėtoti ES teisės specifikos koncepcija.

ES teisė – savita, specifinė teisė įvairiais aspektais. Tiek instituciniu (neribota Bendrijos trukmė, suteiktos kompetencijos, teisinis subjektiškumas), tiek norminiu (autonomiška teisė, integruota į nacionalines teisės sistemas, tiesiogiai taikoma teisė, teisė, kuriai kolizijos atveju teikiamas prioritetas). Tačiau to savitumo ištakos – integracinė šios teisės paskirtis.

37 Sprendimas byloje 26/64 *Van Gend en Loos* [1963] ECR I.

38 Sprendimas byloje 6/64 *Flaminio Costa prieš ENEL* [1964] ECR 585.

8. ES nacionalinės teisės požiūriu

ES statusas susijęs su ją sudarančių valstybių statusu. Todėl bet koks atsietas ES vertinimas bus neišsamus. Valstybės, būdamos ES narėmis, ir toliau lieka suverenios, visavertės tarptautinės bedrijos narės. Kartu tam tikrų klausimų sprendimą jos patiki ES institucijoms. Toks darbo pasidalijimas, tam tikrose srityse sutelkiant jėgas, neleidžia ES laikyti kokia nors aukštesne valdžios struktūra. Tokio patvirtinimo nerasime ESTT jurisprudencijoje. Tiesa, kai kurie jos komentatoriai įžvelgia numanomą supranacionalinės viršenybės įtvirtinimą. Bet toks numanymas – tik komentatorių, bet ne oficiali pozicija.

XX–XXI amžių sandūroje išryškėjo dvi teisės raidos tendencijos: teisės konstitucionalizacija ir teisės europeizacija. Pirmoji tendencija žymi konstitucinių sistemų, antroji – europinės, ypač ES, teisės įtaką visoms teisinio veikimo sritims. Tai – abipusė įtaka. „Europos teisės konstitucionalizacija ir nacionalinės teisės europeizacija yra du tos pačios tikrovės veidai <...>.“³⁹ Viena vertus, ES mokslinė doktrina (o kartais ir ESTT jurisprudencija) perima kai kuriuos konstitucinės teisės instrumentus, kita vertus, nacionalinėse konstitucijose įtvirtinama Europos integracijos dimensija, kuri vėliau aiškina ma konstitucinėje jurisprudencijoje.

ES integracijos modelio sampratos tyrimui svarbu išsiaiškinti ir nacionalinį požiūrį. Tiesa, konstitucinių aktų tekstuose, nepaisant atsiradusių nuostatų dėl dalyvavimo šiame integraciniame susivienijime, ES tipologijos problemos nesprensdžiamos. Tenka kreipti žvilgsnį į konstitucinę jurisprudenciją, kurioje oficialiai aiškinamas šis aktas. Konstitucinės kontrolės institucijoms esminis dalykas yra ne tiek ES suvokimas kaip tarptautinės, viršvalstybinės organizacijos ar organizacijos *sui generis*, kiek ES ir valstybių santykių turinys. Konstituciniai teismai valstybės dalyvavimą Europos integracijoje grindžia nacionaline konstitucija. Pripažindami Europos integracijos reikšmę, jie konstituciniu požiūriu analizuoja valstybės ir ES santykius.

Konstituciniai teismai integracijos sistemą vertina pagal savo konstitucinį matą, todėl tie vertinimai kiek skiriasi. Vieni iš jų laikosi tradicinės tipologijos, kiti regi ir naujos teisinės tikrovės požymių.

Šiuo požiūriu verta dėmesio Prancūzijos Konstitucinės Tarybos pozicija. 2004 m. lapkričio 19 d. sprendime⁴⁰ dėl Sutarties, įsteigiančios Konstituciją Europai, viena vertus, pažymėtas Prancūzijos dalyvavimas nuolatinėje europinėje organizacijoje, turinčioje juridinio asmens statusą ir valstybių narių jai perduotas sprendimų galias, kurios teisinė tvarka integruota į vidaus teisinės tvarkas ir skiriasi nuo tarptautinės teisinės tvarkos, ir, kita vertus, teigiama, kad tokia sutartis yra tarptautinės sutarties pobūdžio, kad jos nuostatos nekeičia nei ES prigimties, nei ES teisės pirmenybės principo esmės. Sprendime matome ir ES teisinės tvarkos išskyrimą iš tarptautinės teisės (tam tikras suartėjimas su ESTT požiūriu), ir kartu šios pirminės teisės priskyrimą tarptautinei teisei,

39 Gaudin, H. La primauté et la nature de l'Union européenne: entre dire et ne pas dire, vrai ou faux *statu quo*? *Annuaire de droit européen*. 2006, Volume IV. Bruxelles: Bruylant, 2003, p. 257.

40 Décision 2004-505 DC, du 19 novembre 2004. *Journal officiel* du 24 novembre 2004, p. 19885.

nepakitusį ES pobūdį. Analizuodama šį sprendimą, H. Gaudin pastebi jo dualumą⁴¹. Nedaug nutolta nuo sprendimų dėl Maastrichto ir Amsterdamo sutarčių⁴², kai Bendrijos ir ES buvo įvardytos kaip nuolatinė tarptautinė organizacija, kuriai būdingas teisinis subjektiškumas ir kuriai valstybių narių sutikimu yra perduota sprendimų galia.

Tam tikras požiūrio dvilypumas būdingas ir Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo jurisprudencijai. Antai 2009 m. birželio 30 d. sprendime dėl Lisabonos sutarties pažymima, kad, kalbant apie kompetencijas ir jų vykdymą, „Europos Sąjunga, būdama viršvalstybinė organizacija, kaip ir anksčiau, privalo paklusti suteikimo principui, kuris įgyvendinamas ribotai ir kontroliuojant. Ypač po Konstitucijos Europai projekto žlugimo Lisabonos sutartis gana aiškiai parodė, kad šis principas tebegalioja. Valstybės narės lieka šių sutarčių valdytojomis.“⁴³ Nauja – pastebimas ES *supranacionalumas*, ES įvardijama ne kaip tarptautinė, bet kaip viršvalstybinė organizacija. Tačiau galutinės išvados įprastinės: susivienijimo proceso šeimininkės – valstybės. Tokio požiūrio Federalinis Konstitucinis Teismas laikosi nuo 1993 m. spalio 23 d. sprendimo dėl Maastrichto sutarties ratifikavimo, kuriame suformuluota „gan minimalistinė Europos susivienijimo samprata. Atmesdamas tezę dėl federacinės valstybės (*Bundestaat*), kuri suponuotų aukščiausio klasikinėje vokiečių doktrinoje valstybės pripažinimo kriterijaus – kompetencijos nustatyti kompetenciją – suteikimą Sąjungai, jis Sąjungą suvokia kaip paprastą valstybių asociaciją ar sandraugą (*Staatenverbund*), išties gana artimą tarptautinės teisės struktūrai, ir tai lėmė gana aštrią doktrinos kritiką.“⁴⁴

Kiek konservatyvesnė (santykinai) Lenkijos Konstitucinio Tribunolo jurisprudencija. Jis 2004 m. gegužės 31 d. sprendime dėl užsieniečių dalyvavimo Europos Parlamento rinkimuose konstatavo: „Sąjunga nėra valstybė ir todėl bet kokia analogija su valstybės organizacijos struktūra nėra pagrįsta.“⁴⁵ Konstitucinis Tribunolas 2005 m. gegužės 11 d. nutarime dėl įstojimo į ES konstatavo, kad Europos Bendrijų įvardijimas kaip „supranacionalinės organizacijos“ kategorijos, kuri nėra numatyta Lenkijos Respublikos Konstitucijoje, kurios nuostatose kalbama apie „tarptautinę organizaciją“, nėra pakankamai motyvuotas. Stojimo sutartis yra sudaryta tarp valstybių narių, jau esančių Bendrijų ir ES narėmis, ir valstybių kandidačių, tarp jų – Lenkijos. Ši sutartis atitinka sutarties, numatytos Konstitucijos 90 straipsnio 1 dalyje, apibūdinimą. Valstybės narės lieka suverenūs subjektai – sutarties, įsteigiančios Bendrijas ir Europos Sąjungą, šalimis. Šitos valstybės ratifikuoja savarankiškai sudarytas ir jų konstitucijas atitinkančias sutartis ir turi teisę jas denonsuoti 1969 m. gegužės 23 d. Vienos konvencijoje dėl sutarčių teisės numatytais būdais ir laikantis joje nustatytų sąlygų. Nei stojimo sutartyje su aktais, esančiais jos integralia dalimi, nei Bendrijas ir Europos Sąjungą įsteigiančiose sutartyse, nei išvestinės Bendrijos teisės nuostatose nevartojama sąvoka „supranacionalinė

41 Gaudin, H., *supra* note 39, p. 255–259.

42 Žr.: 9 avril 1992, n° 92-308 DC; 31 décembre 1997, n° 97-394 DC.

43 Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo nutarimas. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2009, 3(15): 173.

44 Blumann, C.; Dubouis, L., *supra* note 24, p. 47.

45 Wyrok z dnia 31 maja 2004 r. Sygn.akt K 15/04, sentencija została ogłoszona dnia 8 czerwca 2004 r. w Dz.U. Nr 130, poz. 1400.

organizacija⁴⁶. 2010 m. lapkričio 24 d. sprendime dėl Lisabonos sutarties konstitucingumo „Tribunolas pabrėžia faktą, kad Europos Sąjunga lieka tarptautine organizacija“⁴⁷.

Dar vienas konstitucinės justicijos vertinimų kelias – pripažinti ES specifiškumą, tačiau plačiau šios temos nenagrinėti. Štai Čekijos Konstitucinio Teismo 2009 m. lapkričio 3 d. sprendime pažymėta, kad ES dėl savo raidos šiandien sudaro *sui generis* teisinį vienetą, kurį sunku klasifikuoti klasikinio politikos mokslo kategorijomis⁴⁸.

9. Integracijos idėja kaip tipologinės kategorijos stuburas

Diskusijos dėl Europos Sąjungos teisinės esmės išryškino keletą aplinkybių.

Pirmiausia pažymėtina, kad ES veiklos pradžioje labiausiai buvo pastebimi tarptautinei organizacijai būdingi bruožai, kad vėliau, šiam susivienijimui evoliucionuojant, išryškėjo jo specifiškumas, savotiška tarpvalstybiniais ir valstybinio pobūdžio dariniams būdingų bruožų jungtis.

ES ypatingumo, *sui generis* organizacijos, mišrios struktūros pripažinimas reiškia viena – mechanškai negalime taikyti nei tarptautinėms organizacijoms, nei valstybiniais dariniams nagrinėti taikomų kriterijų. Ypač svarbu išsiaiškinti, ar tie požymiai yra tapatūs, ar tik kažkuo panašūs. Panašumas tam tikru aspektu neretai tik sukuria tapatumo iliuziją, kartais jis gali klaidinti.

Tarptautinės organizacijos, konfederacijos, federacijos kategorijos gerai žinomos. Žmogaus mąstymui būdinga jau turimas kategorijas pritaikyti naujai tikrovei. Neretai tai – paprasčiausias paaiškinimo kelias. Kita vertus, kai greta egzistuoja du ar keli gan skirtingi reiškiniai, įvardijami tuo pačiu vardu, vartojamos kategorijos turinys „išplaukamas“. Taip susiduriame ir su federacine valstybe, ir su valstybių federacija, ir federatyvine asociacija. Nebeaišku, kas yra tikra, o kas – tik panašu.

Nors naujos tipologinės kategorijos šalininkai akcentuoja sintetinę ES sampratą, tačiau iš esmės laikomasi *hibridinės struktūros* koncepcijos. Šiuo atžvilgiu nesvarbu, koks galutinis kvalifikavimas, tačiau visais atvejais Sąjungoje įžvelgiami dviejų kilmės šaltinių bruožai, kurie lemia jos originalumą. Hibridinė struktūra – visados kažkas laikina, kas vėliau turi evoliucionuoti viena ar kita kryptimi. Hibridinės ES sampratos autoriai regi du galimus Sąjungos raidos variantus: arba ES ilgainiui virsta „federacija“, arba ji grįžta į koordinuojančios tarptautinės organizacijos lygį. Kitaip sakant, galų gale turi įsivyrėti vieno tipo bruožai, kurie nusvers kito tipo bruožus. Hibrido koncepcija visados atspindi tam tikrą tarpinę situaciją, tam tikrą dviejų dalių samplaiką.

ES šešių dešimtmečių raidos tikrovė – kitokia. Jos sėkmę lemia ne tiek skirtingos kilmės elementai, kiek sėkminga jų jungtis. Tokios jungties pagrindas – Europos inte-

46 Wyrok z dnia 11 maja 2005 r. Sygn.akt K 18/04, sentencija została ogłoszona dnia 17 maja 2005 r. w Dz.U. Nr 86, poz. 744.

47 Saulnier-Cassia, E. Jurisprudences nationales intéressant de droit de l'Union européenne (2010-2011). *Revue trimestrielle de droit européen*. 2011, 2: 502.

48 Žr.: 2009/11/03, PL. ŪS 29/09, Treaty of Lisbon II [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-08-25]. <<http://www.concourt.cz/view/pl-29-09>>.

gracijos idėja. Ji lemė ES sistemos kūrimą sintetinio, o ne skirtingos kilmės elementų sudėjimo krūvon būdu. Integracijos organizacijos kategorija skiriasi nuo supranacionalinės organizacijos, federacinės asociacijos ar panašiai formuluojamų kategorijų pagal įvairios kilmės elementų jungties esmę bei atliekamą vaidmenį. Naują šio darinio kokybę lemia įvairiakilmių elementų sintezė, tie elementai, atsidūrę naujų ryšių sistemoje, pakinta, tampa naujos visumos organine dalimi. Naujoji sistema dėl savo originalaus pobūdžio plėtojasi kitaip nei minėtų elementų kilmės sistemos. Tokia naujo tipo sistema – ne laikinas, bet ilgalaikis reiškiny, kurio raidos negalima aiškinti pagal valstybės ar tarptautinės organizacijos raidos dėsnius.

Ir ES teisės specifika išryškėja ją suvokiant kaip regiono integracijos teisę. Integracijos idėja kaip siūlas karoliukus sukabina ir tarpvyriausibiškumą, ir supranacionalumą, ir federališkumą. Integracijos teisinės tvarkos funkcionavimas sietinas su specifine struktūra, kurią galėtume įvardyti kaip integracinę organizaciją. Neatsitiktinai ESTT teisėjai savo pastabose dėl ES prisijungimo prie Europos žmogaus teisių konvencijos ES įvardijo „*regioninės integracijos organizacija*“.⁴⁹ Nors tai Teisingumo Teismo teisėjų pasitarime, o ne bylos sprendime suformuluota pozicija, ji reiškia daugiau nei doktrininį požiūrį.

Daugeliui hibridinės ES sampratos šalininkų Europos Sąjungos valdingos galios atrodo tarsi naujo valdžios lygmens, „uždėto“ ant nacionalinės valstybės valdžios lygmens, išraiška. Iš esmės tai federalistinė vizija, kuriai būdingas valdžios lygmenų hierarchinis išdėstymas vienoje sistemoje. Tokia samprata – pernelyg vienpusiška, iškreipianti tikrą integracijos modelio vaizdą. Neturime pamiršti, kad ES institucijų veikloje derinami tarpvyriausybini ir Bendrijos metodai⁵⁰.

Integracijos idėja – visų ES būdingų elementų jungtis, todėl šiam susivienijimui būdingai įvairiakilmių elementų sintezei apibūdinti integracijos organizacijos koncepcija tiktų labiausiai. Nei supranacionalumas, nei *sui generis* šalis nėra tokios sintetinančios jungties pagrindas, tai tik šios jungties išvestinės. Ir į ES teisę turime pirmiausia žvelgti kaip į integracijos teisę, tai – esminė šios teisinės tvarkos charakteristika. Integracinės organizacijos esmė ir specifika ypač atsiskleidžia per jos sąveiką su ją sudarančiomis valstybėmis. Tokios sąveikos atskleidimas – vienas iš ES teisinio kvalifikavimo uždavinių.

ES ir nacionalinių valstybių integracinio ryšių tinklo esmė – savita susijusių autonomiškų sistemų sąveika, o ne vienos sistemos pajungimas kitai (tiksliau, vienos sistemos pavertimas kitos sistemos posisteme). Harmoningas sistemų veikimas grindžiamas ne hierarchiniais, bet prasminiais veikimo sričių paskirstymo ryšiais. Sistemų sąsaja, jų kryptingas veikimas nepaneigia jų autonomiškumo. ES suvoktina kaip kartu su valstybėmis narėmis ta pačia kryptimi veikianti bendra organizacinė struktūra, kuriai, siekiant sutelkti bendras jėgas, valstybės patikėjo tam tikrų sričių tvarkymą. Šios sritys tvarkomos tiesiogiai, ES normos tiesiogiai veikia ne tik valstybes, bet ir asmenis. Ir tai, kad

49 Document de réflexion de la CJUE sur certains aspects de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention EDH. *Revue trimestrielle de droit européen*. 2011, 1(47): 36.

50 Apie tarpvyriausybinių ir Bendrijos metodus dabartinėje ES institucijų veikloje žiūrėkite: Jacqué, J. Le nouveau discours de la méthode. *Revue trimestrielle de droit européen*. 2011, 2: 269–272.

ES patikėtose srityse europiniam teisiniui reguliavimui teikiama pirmenybė, – savaimė suprantamas dalykas. Kitaip pats tų sričių bendro tvarkymo patikėjimas ES būtų beprasmiškas.

Tokioje sąveikoje tiek ES, tiek valstybėms narėms tenka savitas vaidmuo. Tinkamas jo atlikimas laiduoja sistemų pusiausvyrą, darnų veikimą. ES ir valstybių narių sąveikos mechanizmas originalus, jį analizuojant atskleidžiama gerokai daugiau aspektų, nei vertinant primityvaus pobūdžio vertikalios hierarchijos santykius.

ES kol kas tik vienas tokio tipo darinys pasaulyje. Vienas iš Europos šalių atsakymų globalizacijos iššūkiui. Tai – pripažintas traukos centras. Jo traukos jėgą lemia ES integracinio modelio prestižas pasaulyje, europinė teisinė ir politinė kultūra. ES pasaulinė įtaka neatsiejama ir nuo jos sampratos ją sudarančiose valstybėse narėse, nuo viešosios nuomonės, nuo integracijos proceso tolesnės sėkmės. Europos konstrukcija nagrinėtina kaip regioninė integracija (organizuota mini globalizacija), apsiribojanti dvidešimt septyniomis narėmis šiandien, politiniu požiūriu Sąjungos raida suvokiama kaip tam tikrų galių tarp valstybių, regionų ir bendrijos harmonizavimo ir persikirstymo procesas⁵¹.

Išvados

Nors ES raidos unikalumas, raidos dinamizmas, nuolatiniai iššūkiai integracijai verčia būti atsargius, keletą išvadų galima formuluoti (kartu pripažįstant jų preliminarumą ir tolesnių reiškinio tyrimų būtinumą):

1. Europos Sąjungos, nors ir atsiradusios pagal tarptautinius susitarimus, organizacijos ir veiklos vertinimas pagal įprastinės tarptautinės organizacijos kriterijų visumą yra aiškiai per siauras ir nepakankamas. Kita vertus, nėra pagrindo jos laikyti valstybiniu dariniu. Pripažinus, kad ES peržengia įprastinės tarptautinės organizacijos ir valstybinio darinio ribas, tinkamiausia ją įvardyti kaip *regiono integracijos organizaciją*.

2. Integracijos idėja užtikrina visų ES būdingų elementų jungtį, todėl šio susivienijimo įvairiakilmių elementų sintezei apibūdinti integracijos organizacijos koncepcija tiktų labiausiai. Būtent per integraciją ir reiškiasi tiek ES tarpvyriausybiskumas, tiek supranacionalumas, tiek kiti tyrime analizuoti aspektai. Tik integracijos idėja gali būti sisteminės jungties stuburas, minėti tarpvyriausybiskumo, supranacionalumo ar kitokie aspektai tėra tik tos jungties išvestinės. Todėl minėti elementai, nepaisant jų reikšmingumo, negali būti formuojamos kategorijos pagrindas.

3. Integracinės organizacijos esmė ir specifika ypač atsiskleidžia per jos sąveiką su ją sudarančiomis valstybėmis. Tokios sąveikos atskleidimas – vienas iš ES teisinio kvalifikavimo uždavinių. ES nepaneigė valstybių, jų veikimo, o jį sustiprino ir papildė; ES ir valstybės sąveikai būdingi funkciniai, bet ne hierarchiniai santykiai.

51 Buzelay, A. L'Europe à la recherche de son identité. *Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier. La France, l'Europe, le Monde*. Paris: Editions A. Pedone, 2008, p. 261.

4. Į ES teisę turime pirmiausia žvelgti kaip į integracijos teisę, tai – esminė šios teisinės tvarkos charakteristika, lemianti kitus jos požymius (tiesioginį veikimą ir taikymą, pirmenybę ir t. t.).

Literatūra

- Akehurst, M.; Malanczuk, P. *Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2000.
- Beaud, O. Fédéralisme et souveraineté, notes pour une théorie constitutionnelle de la fédération. *Revue du droit public et de la science politique*. 1998.
- Beaud, O. Le projet de la Constitution européenne sous l'angle du droit constitutionnel. *Annuaire de droit européen*. Vol. 1. Bruxelles: Bruylant, 2005.
- Birmontienė, T.; Jarašiūnas, E.; Kūris, E.; Maksimaitis, M.; Normantas, A.; Pumputis, A.; Vaitiekienė, E.; Vidrinskaitė, S.; Žilys, J. *Lietuvos konstitucinė teisė*. 2 leidimas. Vilnius: LTU, 2002.
- Blumann, C.; Dubouis, L. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris: Litec, 2007.
- Buzelay, A. L'Europe à la recherche de son identité. *Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier. La France, l'Europe, le Monde*. Paris: Editions A. Pedone, 2008.
- Burdeau, G.; Hamon, F.; Troper, M. *Droit constitutionnel*. 29e éd. Paris: LGDJ, 2005.
- Chagnollaude, D. *Droit constitutionnel contemporain*. Tome 1, 4e édition. Paris: Armand Colin, 2005.
- Chopin, T. Après Lisbonne? *Commentaire*. 2008, 31(121).
- Document de réflexion de la CJUE sur certains aspects de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention EDH. *Revue trimestrielle de droit européen*. 2011, 1(47).
- Dubouis, L. La nature de l'Union européenne. *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, Éditions Némésis, 2003.
- Dutheil de la Rochère, J. *Ouverture, Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, Éditions Némésis, 2003.
- Dutheil de La Rochère, J. Fédéralisation de l'Europe? Le problème de clarification entre l'Union et les États. *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*. Bruxelles: Bruylant, 2004.
- Esmein, A. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 5e éd. Paris: Librairie de la Société du Recueil D-B Sirey et du Journal du Palais, 1909. *Europos Sąjungos teisė ir Lietuva*. Vilnius: Justitia, 2002.
- Feuer, G. Un droit pour le développement. *Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier. La France, l'Europe, le Monde*. Paris: Editions A. Pedone, 2008.
- Heyman, J. *De la citoyenneté de l'Union comme révélateur de la nature de l'Union européenne (à propos de l'arrêt Rottmann)*. Europe n° 6, Juin 2010, étude 7.
- Gaudin, H. La primauté et la nature de l'Union européenne: entre dire et ne pas dire, vrai ou faux statu quo? *Annuaire de droit européen*. 2006, Volume IV. Bruxelles: Bruylant, 2003.
- Jacqué, J. P. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 6e éd. Paris: Dalloz, 2010.
- Jacqué, J. Le nouveau discours de la méthode. *Revue trimestrielle de droit européen*. 2011, 2.
- Klossa, G.; Rozes, S. L'identité à l'épreuve de l'Europe. *Commentaire*. 2008, 31(121).
- Leben, C. A propos de la nature juridique des Communautés européennes. *Droits*. 1991, 14.
- Lejeune, Y. L'idée contemporaine de confédération en Europe: quelques ensei-

- gnements tirés de l'expérience de l'Union européenne. *Le concept contemporain de confédération*. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 1995.
- Mouton, J.-D. Réflexions sur la nature de l'Union européenne à partir de l'arrêt Rottmann (CJUE, 2 mars 2010, aff.C-135/08). *Revue générale de droit international public*. 2010, 114(2).
- Pernice, I. Multilevel Constitutionalism in the European Union. *European Law Review*. 2002, 27(5).
- Quermonne, J.-L. Conclusions générales. *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, Éditions Némésis, 2003.
- Rideau, J. Introduction. Quinze Etats membres en quête d'Union. *Les Etats membres de l'Union européenne: Adaptations-Mutations-Resistances*. Paris: L.G.D.J., 1997.
- Romeris, M. *Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2008.
- Rosas, A.; Armati, L. *EU Constitutional Law: An Introduction*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2010.
- Rousseau, C. *Traité de droit international public*. Tome 2. Paris: Sirey, 1974.
- Saulnier-Cassia, E. Jurisprudences nationales intéressantes de droit de l'Union européenne (2010-2011). *Revue trimestrielle de droit européen*. 2011, 2.
- de Vasconcelos, A. L'union européenne parmi les grandes puissances. *Commentaire*. Hiver 2008-2009, 31(124).
- Vila, J.-B. La sortie d'un État membre dans le Traité sur l'Union européenne. D'un mécanisme utopique à un protégé juridique. *Revue trimestrielle de droit européen*. 2011, 2.

THE ISSUES OF THE LEGAL DEFINITION OF THE EUROPEAN UNION

Egidijus Jarašiūnas

Court of Justice of the European Union, Strasbourg

Summary. *The present article analyses the issues of the legal definition of the European Union. It has been noticed a while ago that the EU has outgrown the "gown" of a typical international organisation and that it has acquired some features specific to a State-like entity. It is no coincidence that some authors accentuate that the EU is a specific, unconventional international organisation, some – that it is an entity, very similar to a State (an incomplete federation, a post-modern State), others, not being satisfied with the traditional distinction between an international organisation and a State, are trying to develop the third category, calling the EU sui generis organisation or supranational organisation. The arguments concerning the EU model of integration continue even after the Treaty of Lisbon entered into force. Not being able to fit this legal phenomenon into the usual typological scheme we need to consider the development of a new theory enabling to define the new phenomenon. The definition of this kind of category meets several obstacles: it is a unique legal phenomenon, it is constantly changing and, furthermore, the hybrid nature of the Union induces to qualify the EU following either the criteria of international or of national constitutional law while elaborating the abovementioned synthetic category. Almost six decades of development of the*

EU allow claiming that the EU is firstly a community of the integration of the European countries, and it has proven its vitality. The idea of integration is the junction of all the elements specific to the EU. Therefore, the conception of the organisation of integration would be the most appropriate to describe the synthesis of different elements of the EU. The recognition of the EU as a supranational or as a sui generis organisation does not constitute the basis of this synthesising junction. These are only the derivatives of the junction. We should firstly consider EU law as integration law. That is the essential quality of this legal entity. The essence and uniqueness of this integrating organisation is especially reflected by the interaction between the Organisation and the States that constitute it. The qualification of the above-mentioned interaction is one of the tasks of the legal definition of the EU.

Keywords: *European Union, international organisation, state-like entities, organisation of regional integration.*

Egidijus Jarašiūnas, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjas, profesorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: konstitucinė teisė, konstitucinė justicija, Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės santykiai.

Egidijus Jarašiūnas, Judge of the Court of Justice of the European Union, Professor, Doctor of Social Sciences (Law). Research interests: constitutional law, constitutional justice, the issues of the interaction between European Union law and national law.